臺中高等行政法院判決

111年度訴字第135號

111年12月1日辯論終結

原　　告　李明岳

被　　告　南投縣政府

代　表　人　林明溱

訴訟代理人　許盟固

　　楊月仁

　　蔡騏全

上列當事人間區域計畫法事件，原告不服內政部中華民國111年4月25日台內訴字第1110015803號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、爭訟概要：

緣原告所有坐落南投縣○○市福溪677地號土地（編定為一般農業區農牧用地，下稱系爭土地），經民眾電話陳情有違規情事，被告所屬環境保護局（下稱環保局）於民國110年9月15日現場勘查後，以110年10月5日投環局稽字第1100020434號函送環境稽查工作紀錄，以系爭土地現址堆置並回填土石，請被告所屬農業處（下稱農業處）依權責辦理，經農業處認定系爭土地現地回填土石方不符農業使用，填具「南投縣土地違反使用管制案件審查表」，將相關資料移請被告所屬地政處（下稱地政處）續處，被告認原告已違反區域計畫法第15條第1項規定，以110年10月12日府地用字第1100233799號函請原告於文到10日內陳述意見，原告於110年10月18日提出陳述意見、110年10月22日、11月24日、12月24日提出陳情，經被告審認原告於系爭土地回填土方，不符農業使用，違反區域計畫法第15條第1項、非都市土地使用管制規

則第6條第3項及附表一規定，違規面積約3,116.44平方公尺，爰依區域計畫法第21條規定及「南投縣○○○○○○區域計畫法案件罰鍰裁量基準」(下稱裁量基準)第2點及附表規定，以111年2月11日府地用字第11100377732號裁處書處原告新臺幣(下同)6萬元罰鍰，並於文到3個月內恢復原狀或符合農牧用地容許使用項（細）目及其附帶條件規定，或依相關規定申請合法使用。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，於是提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.本案行為時並無申請填土改善耕地之途徑，被告係於訴願期間才訂定「南投縣申請辦理農業用地改良作業要點」，即行為時被告未訂有自治規章可供依循，但能依行政院農業委員會(下稱農委會)109年8月13日農企字第1090231984號函所訂「填土審認原則」：

⑴系爭土地經環保局110年9月15日現場稽查發現「現地堆置並回填土方」，未發現廢棄物無以廢棄物處理法處分，而移由農業處於110年10月5日表示「現地回填土石方不符農業使用，已不符農業使用」，通知原告表示意見，原告於110年10月18日提出陳述意見書，及以10月22日陳情書表示：「業已完成種植桂花樹，符合農牧用地容許使用項(細)目及其附帶條件規定，申請重新審設種植事實」、11月24日陳情書表示：「請依法院判例對農地填土後恢復農業使用不受區域計畫法相繩及依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法作實際耕作審認」、12月24日陳情書表示：「填土行為一律開罰，逾越違反上級法規規範」等，被告僅以111年2月8日函復「將依規辦理後續裁處作業」，並以原處分裁罰。然現地已種植桂花樹，已恢復原編定目的使用，無防礙耕作使用程度，且本案行為時並無申請填土改善耕地之途徑，被告係於訴願期間才訂定「南投縣申請辦理農業用地改良作業要點」，應依農委會109

年8月13日農企字第1090231984號函所訂「填土審認原則」：「縣(市)政府應就行為人之使用目的與手段，考量當地客觀環境條件等因素，綜合判斷是否需利用外來土壤予以改良」，檢視現地需予農地改良及適用情形。

⑵有關「不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等」乙節，由原告與陳建和所訂「農地整地填土契約書」第4條：「本土地係供整地填土之用，不得埋醫療廢棄物及違法物品等。」第5條：「違背本契約第4條之規定時，須負全部法律責任。」第6條：「土肉60公分」等語，並有公正第三人許蒼耿（住商不動產公司房屋營業員，證號98年登錄128233號）見證，已要求施作人不得違法埋填廢棄物，並訂定罰則以防止違規作業，足見原告已盡注意義務，極力維護利於農作之土壤，且要求土肉(沃土)深度達60公分，適合一般農作物生長所需深度。況且系爭農地改良後即進行復耕種植桂花樹，有照片可稽，所堆填土方係為適合農作物種植之土壤，有長期耕作意向，實無自毀農地道理。現地並無堆置大型石頭、砂石堆等妨礙種植情事，惟因現勘及裁處時間已隔跨年度，依營業稅法規定而無法開立發票佐證。

⑶有關「行為人之使用目的與手段」乙節：因系爭土地前方存有高於地面土壤高度之排水溝水泥牆面，又排水溝高度低於路面，遂填與道路同等高度以利運輸通行，因現地地勢低窪僅有一個小排水孔洩水，導致田區雨水無法正常宣洩排水造成長期淹水，致農作物根系腐敗枯死，填土行為實為改善農作環境，與農業經營有關，以利作物栽培，進而提昇農地生產力。況且原栽植有害人體健康致癌之檳榔樹，改種植可降低地球暖化之桂花樹，於農業政策觀之，理應支持而非以處罰手段相向。政府行政措施應考量人民耕作環境之困難並設法給予協助解決，而非偏執於填土行為即屬違法，而未加考量實際農作需求。

⑷有關「考量當地客觀環境條件」乙節：現地屬旱地，非屬水稻生產區而需要灌排水設施輔助，且前後皆緊鄰旱排，足以獨立宣洩雨水，應無影響鄰地排水問題，並於種植行間開挖區內導排水系統及覆蓋抑草蓆(甲證10)，吸納強降雨量，無外溢至鄰園之安全疑慮，又無農田水利署灌溉農水路系統從中通過，無阻斷排水灌溉功能之疑慮。

⑸有關「回填無法認定來源之物質」乙節：因行為時被告未訂定農地填土審查要點，並無事前釐清土方來源之法規要求，惟於工程期間，原告親至現場得知所填土方（種植壤土）來自「維利工程行」，登記營業項目有「營建剩餘土石方資源處理業」、「園藝服務業」，堪認具能力提供利於作物栽培之土壤及來自合法業者。是現場查獲之土方為適合種植農作物之沃土，未存有礙農業經營之大型砂石或有其他不適合耕作物質情事。綜上，原告所為均符合農委會填土審認原則之條件，且土質為適合農作物栽培之土壤。

2. 原告已依據原處分中所指定改正事項辦理改善，符合農地農用要求，卻未能以種植事實及「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」(下稱「農地農用認定辦法」)規定，以農地農用為判斷，而要求原告如未移除土方將繼續開罰之處理方式，於法不合：

⑴所謂「恢復原狀」，依內政部定義為「恢復至無違反原土地使用分區劃定及用地編定之使用目的及功能」，因系爭土地並無違章建築地上物，故僅需恢復「農牧用地」使用狀態即可，原告業於110年10月22日完成種植桂花樹，已「恢復農業使用」狀態。

⑵有關「符合農牧用地容許使用項(細)目及其附帶條件規定」乙節：若農地恢復作農業使用已無「變更分區使用」需求，且系爭土地容許使用項目為一般農業區農牧用地，應為農牧使用，原告種植桂花樹符合「農業使用」目的及功能，復依農糧署所訂「對地綠色環境給付計畫」之「恢

復生產」行為，且經南投市公所審認為實際種植，並領取獎勵金事實，符合農牧用地使用。

⑶有關「依相關規定申請合法使用」乙節：因行為時被告尚未訂定「南投縣申請辦理農業用地改良作業要點」，無申請途徑。原堆置土方已轉為農耕使用，恢復作原編定農牧用地農作使用，參照臺北高等行政法院105年簡上字第165號判決書意旨，農地填土行為，若非變更農牧用地分區使用屬性，免經目的主管機關核准，因填土行為係為農地改良途徑，若已恢復農作行為，且未違反「農地農用認定辦法」第4條及第5條第3、4款規定情形，因非屬變更分區使用管制使用範疇，即不得以違反區域計畫法第15條第1項等相關規定論處。

⑷被告農業處所認系爭土地摻雜石塊、磚頭，原告在種植桂花樹時發現已移除，並無大型石頭或砂石堆置之情事，或致使農作物無法存活之障礙物。參照酒駕處罰也需達酒測一定程度以上，而非酒測有酒精成分即視同危險駕駛，同理，土地中摻雜石塊應屬自然現象，應達一定比率產生重大妨礙農作物生長，方可稱妨礙耕作障礙物。環保署函亦認「無致污染環境者，尚非屬廢棄物清理法管理範疇」，本件經環保局到場勘查判斷無致污染環境情形，且農委會亦未訂有判斷各種作物種植所需土壤之土砂含量標準。

⑸有關「填土高度比鄰地及水溝還高」乙節：現地因政府施作貓羅溪水患整治工程，徵收部分原現地土地施作堤防、道路及排水溝等工程，但高度皆高於原農地地面高度，且僅留一個小孔洩水(甲證8)，造成農地無法正常有效排水，惟農地前方水溝牆面高度低於緊鄰道路路面高度，遂將填土高度增與路面約略同等高度(甲證11)，以利農業機械及交通工具通行(甲證7)，並避免水患侵襲，該區域於82年曾有淹水紀錄，環視鄰近南投縣○○○○○○○路面2-3公尺(甲證12)，可證該區存有避免淹水之需求性。至於「填土高度比鄰地及水溝高」之原因，一者，為將農地內

雨水導排至區域大排(甲證13)，所以後方土方高度會略高於前方，以利自然推力排水至農地外，若未採此工法將如鄰地下雨時無法排水而積納於農地內。二者，為利排水於農地上開挖4條排水溝寬50公分、深40公分，開挖導排溝之上方，堆置地面而墊高農地高度約6公分。三者，依地籍圖顯示現地寬度約20公尺，但實際填土寬度僅約15公尺，日後若桂花樹移植後將再攤平上方，屆時高度將會降低。原種植檳榔樹，填土時剷除埋於地裡(甲證9-2)，俟其腐朽地面會再降低約10公分，及填土改良後未逢雨季土質澎鬆，俟夯實後高度會再降低30公分，綜上，實際填土高度僅略高於鄰地，未如目前觀察高度。

⑹有關「未做任何土石溢流設施，倘大雨沖刷土石，恐造成水溝堵塞及鄰田淹水」乙節，因前後皆緊鄰旱排，足以獨立宣洩雨水，應無影響鄰地排水問題，並已於種植行間開挖區內導排水系統，匯集雨水並由農地範圍內流出(甲證13-1)，無外溢至鄰田疑慮，另與鄰地相接處及水溝旁已覆蓋塑膠布(抑草蓆、不織布)防止土石逸散及溢流等水土保持維護措施(甲證14)，並無安全疑慮。

3.行為時原告曾電話詢問被告農業處農務發展科承辦人員，有關農地填土應為遵循問題，經被告回答依據平均地權條例施行細則第11條規定，尚無以填土方式辦理，南投縣政府109年10月27日府農務字第1090248849號函(甲證15-1)以若位於非屬山坡地範圍之耕地整理，則依往例得免申請，且目前無自治規章得接受申請，及被告109年9月30日府建使字第1090229580號函(甲證15-2)說明三略以「平均地權條例施行細則所稱之農地改良，其目的係為租稅之核課，民眾如無申請農地改良費用驗證之需，自無須依上開規定提出申請」，原告因無申請農地改良費用驗證之需，填土時也就未申請（亦無管道可申請），但系爭土地因積水日益嚴重，原種植檳榔樹果實出售，因死亡嚴重一年租金由4萬元降至2萬元，又於110年6月份住商房屋仲介員許先生告知，隔壁農地想要填土是

否一併施作，想想若隔壁再填土，農作物死亡情形將會更加嚴重，且填土不失為解決方式就同意施作。惟原告與承攬人訂約時要求不可填埋有害廢棄物及須有60公分以上肉土以利耕作，已盡注意責任，且立即種植桂花樹迄今，若以周邊新填土農地比較已管理完善。被告於訴願駁回後復於111年5月20日辦理複勘，原告旋依「110年度南投縣農用證明研討會議紀錄」決議內容辦理改善，並商請台灣檢驗科技股份有限公司排定於111年5月27日辦理土壤檢測作業，因檢驗費用不貲，遂於111年5月5日先提出陳請確認檢驗項目，惟被告告知要先恢復原狀(移除土方)，再驗土壤，故檢驗工作遂以終止。且被告111年5月26日府地用字第1110111040號函回覆再要求需依新訂定之「南投縣申請辦理農業用地改良作業要點」第10條規定「回復與鄰地相同高度」方式辦理改善，致行為時未訂定要點事前指導，事後卻要求移除新填入土方回復與鄰地相同高度，且檢測項目範圍亦無法確定，因該函謂「檢驗項目範圍土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物（與農業無關或妨礙耕作之障礙物等）或其他有害物質」，但如何請環保署認證之檢驗機構檢驗上揭事項，此部分應屬政府機關權責，檢驗機構僅能就重金屬部分進行檢測，更未指明檢測項目，其行政指導實難讓人踐履，本案以「尚無以填土方式辦理」回覆，事後要求依研討會議決議內容改善，最後卻要求依新制定之作業要點移除土方，其行政指導方式反覆，益證其作法自相矛盾。又環保局人員已勘查認定堆置及回填土地未有致污染物質，非屬廢棄物清理法範疇，即不得依廢棄物清理法要求清理土方，亦不必檢測土方，若以內政部85年12月19日函及法務部103年12月22日函(甲證19)對於「恢復原狀」定義為恢復農牧使用功能性目的，原告已種植桂花樹，符合「對地綠色環境給付計畫規定」恢復生產，並經南投市公所勘查符合恢復農業生產行為，且領有獎勵金，未有變更「農牧用地」分區使用性質，符合「農地農用認定

辦法」第4條農業使用之規定，即符合非都市土地使用管制規則之農牧用地作農業使用之條件，不能以區域計畫法第15條及第21條規定予以處罰。區域計畫法及南投縣裁量基準所規定「恢復原狀」，係指拆除地上物，況且裁處書未要求「移除土石」或「需檢驗土質重金屬成分」事項，被告要求移除土方似有擴大處分範圍，違反處罰明確性理論，是農地填土後已恢復農業使用，不適用「得按次處罰」規定。被告未考量移除土石，是否更有利於農地農用之行政目的，或造成現地淹水不利耕作繼續存在，有違比例原則。

4. 依農委會108年5月30日農企字第1080219209號函、環保署108年5月8日環署廢字第1080032678號函(甲證21)認營建剩餘土石方，為有用資源，主管機關為內政部營建署，營建廢棄土如未能妥善處理，則形成一般廢棄物，由環保署主管。環保署108年10月2日環署廢字第1080072751號函(甲證22)再次函釋，環保機關執行業務涉及營建剩餘土石方之執行方式為「如營建剩餘土石方經隨意棄置或未依規定回填農業用地等情事，但無致污染環境者，尚非屬廢棄物清理法管理範疇。」復依「南投縣政府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點」第2條規定略以「傾倒廢棄物環保事項-環境保護局。堆置土石及砂石等-工務處。違章建築、營建剩餘土-建設處。農作產銷設施、農地開挖整地及農舍、水土保持設施-農業處」，劃分各處職責，系爭填土是否為廢棄物，應由環保局審認，被告農業處認定違反區域計畫法，已逾越廢棄物清理法所授與之事務審查權限，違反行政程序法第111條規定。

5. 依行政罰法第4、5條規定及法律不溯及既往原則，110年10月8日修正之南投縣裁量基準及111年3月11日訂定之「南投縣申請農業用地改良作業要點」，110年11月23日增訂農業發展條例施行細則第2條之1，均於原告行為後所訂(修)定，不適用於本案。又「恢復原狀」行為義務應解釋為「恢復『原農業使用目的』之使用」，不能解釋為「恢復原來地形

地貌」及不適用「按次處罰」規定。裁罰基準明示：「二、為執行本法第21條第1項、第2項違反管制使用土地之處分及經限期變更使用、停止使用、或『拆除地上物恢復原狀』而不遵從者得按次處罰，其罰鍰裁量基準如附表。」是恢復原狀係為拆除地上物，若無地上物存在即無恢復原狀之適用。再者「經限期變更使用」係指變更恢復農業使用，若恢復農業使用即無需變更分區使用。又新訂「南投縣申請農業用地改良作業要點」是以行政規則方式訂定，並非自治條例，已違反農業發展條例施行細則第2條之1規定立法意旨，且此作業要點屬下位規章，不應凌駕農委會所訂定之「農地農用認定辦法」。臺南市政府農地農作填土查驗Q&A略以「依據『農地農用認定辦法』第5條規定，申請農用證明者，應由核發單位認定現場是否有與農業經營無關或妨礙耕作之障凝物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形，非屬農地農作填土查驗範圍。」表示實務上採分軌方式辦理。另依農業用地作農業使用證明書審查表審查項目，僅審查「現場無『堆置』與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物」，未審查「填埋」與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物事項，若新增審查表所無事項，將產生行政單位審認標準不一致情形，導致行政處分結果迴異而衝突。若採復原地形地貌，將使低窪積水地區不利耕作環境，違反農業永續經營政策，嘉義縣亦修正填土高程不得高於鄰地之規定，放寬填土高度，且以自治法規訂定。被告111年5月26日府地用字第111011040號函要求原告依新法規定辦理改善，所為行政指導有違信賴保護原則。本件填土行為後，被告之行政措施及行政指導，做法反覆，未具行政一致性，且不當聯結並逐以加重原告負擔，違反行政程序法第166條規定，且其執行內容沒有明確性，造成方法與目的不均衡，更未選擇對人民權益損害最小者之措施等語。

㈡聲明：訴願決定及原處分均撤銷。

三、被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.本案係民眾陳情檢舉農牧用地違規填土案件，前經被告所屬環保局現場稽核發現土地現址確有堆置並回填土方情形，嗣後經被告所屬農業處依其稽核紀錄認定行為人回填土方之行為非屬農業使用，爰另填具「本縣土地違反使用管制案件審查表」，將相關調查資料移請地政處續處。本案依行政程序法第102條規定，於做成不利裁處前通知土地所有權人(即行為人)於限期內陳述意見，原告先後分別於110年10月18日、110年10月22日向被告陳情，述略「因素地地勢低窪，農作物常因積水而根系生長障礙死亡，是以墊高並課以60公分土肉，以改善耕作條件，且素地前後皆有排水系統，未具妨礙排水或公共安全及環境保護情事」，案經110年11月7日農業處就其內容簽復意見略以：「後附行為人於110年10月18日至本府陳述意見表示有墊高並客以60公分肉土事實。查本案現場依本府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點由環保局主政辦理會勘工作並認定回填土方之情事，並依據後附照片土中參雜石塊、磚頭，且比鄰旁水溝還高，倘大雨沖刷土石恐造成水溝堵塞，再經比對2014年、2021年街景圖，確有回填土石事實無誤」，認定尚不符農業使用。

2.嗣後原告又分別於110年11月24日、110年12月24日陳情略以「『填土行為』為農業改良途徑，既已恢復農業種植使用，則符合使用分區管制規定」與「惠請貴府審認符合農地作農業使用」，案經移請農業處協助審認原告所陳事由是否符合阻卻違法之要件，經農業處以110年12月30日便簽簽見回復略以「按本府110年12月1日110年度農用證明研討會議紀錄提議事項第三案結論：對於農業用地填土行為，行政院農業委員會歷年函釋農業用地應作農業使用，農業用地填土應作農業使用之目的，土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、建築剩餘土石方、廢棄物（與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物等）或其他有害物質，影響地下水或土壤污染甚至農業生產環境及農地資源之永續利

用，故已不符農業使用，依農業發展條例第69條規定，即應依區域計畫法或都市計畫法規定辦理相關罰緩，併得限期令其恢復原狀。」本件前經環保局辦理會勘工作並認定回填土方之情事，並依據後附照片所示土中參雜石塊、磚頭已不符上開規定，且填土高度比鄰地及水溝還高未做任何土石溢流設施，倘大雨沖刷土石恐造成水溝堵塞及鄰田淹水，再經比對2014年及2021年街景圖，確有回填土石事實無誤，故本案仍依上開會議紀錄結論辦理。經被告於111年10月20日、27日現場測量，以邊溝測量約50-60公分，與未填土之鄰地相差約90公分(本院卷第425-430頁)。另系爭土地邊溝管理單位為第三河川局，倘需做搭排使用需詢管理單位。

3. 農業發展條例第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規則規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」本案非都市土地一般農業區農牧用地既經農業單位認定不符農業使用，被告依照區域計畫法第15條、第21條、南投縣裁量基準等相關規定裁處違規原告6萬元罰緩，並限期令其改正合法，適用法令並無違誤等語。

㈡聲明：原告之訴駁回。

四、爭點：

㈠原告於系爭土地所為填土行為，是否違反區域計畫法第15條第1項規定？

㈡原告主張填土係為改善系爭土地地勢低窪積水問題，被告並無訂定農地改良填土申請相關辦法，且其填土後已恢復農作使用，與農業用地作農業使用無違，並無違反非都市土地使用管制規則所規定之容許使用項目，是否可採?

㈢原處分之裁處，是否適法?

五、本院的判斷：

㈠前提事實：爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有被告所屬環保局110年9月15日勘查環境稽查工作紀錄及照片、110年10月5日投環局稽字第1100020434號函、被

告所屬農業處110年10月5日簽、被告110年10月12日府地用字第1100233799號函、原告110年10月18日、10月22日、11月24日、12月24日陳情書、原處分函文、訴願決定等相關資料（本院卷第171-240、143-150頁）在卷可稽，堪認為真實。

㈡本件應適用之法規：

1. 區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第21條規定：「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。……」

2. 非都市土地使用管制規則（下稱管制規則）第5條第1項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」第6條第1項規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。……」第3項規定：「海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表一之一。」附表一規定農牧用地容許使用項目為：「㈠農作使用（包括牧草）、㈡農舍（工業區、河川區除外；特定農業區、森林區不得興建集村農舍）、……」

3. 農業發展條例第31條前段規定：「耕地之使用及違規處罰，應依據區域計畫法相關法令規定；」第69條規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」又行政院農業委員會

108年5月30日農企字第1080219209號函釋略以（本院卷第103頁）：「有關農業用地之填土，本會歷年函釋應為適合種植農作物之土壤，不得為砂石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，即均不得回填於農業用地上。倘有農業用地未符合上開原則，屬土地違規使用事件，直轄市、縣(市)政府應依區域計畫法或都市計畫法規定裁處，先予敘明。」此為農委會歷年來為確保農業生產環境之完整、農地資源之永續利用，避免地下水或土壤污染，推動安全農業施政所為解釋，故農業用地如以砂石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等作為填土，已屬土地違規使用，應依區域計畫法規定裁罰。嗣於110年12月23日農業發展條例施行細則增訂第2條之1第1項規定：「(第1項)前條農業用地為從事農業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質。違反前項規定者，應依本條例第69條規定處理。」予以明文化。被告嗣於111年3月1日訂定「南投縣申請辦理農業用地改良作業要點」(本院卷第161-167頁)。

4. 南投縣○○○○○○區域計畫法案件罰鍰裁量基準（下稱裁量基準）第2點規定：「為執行本法第21條第1項、第2項違反管制使用土地之處分及經限期變更使用、停止使用、或拆除地上物恢復原狀而不遵從者得按次處罰，其罰鍰裁量基準如附表。」附表規定略以：「……第1次處罰……處新臺幣6萬元罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。……」

㈢經查，系爭土地為一般農業區農牧用地，依管制規則第6條第1項及附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用。農牧用地容許使用項目包括農作使用等22項。準此，系爭土地若回填非農業使用之石塊、磚頭等物，依前揭規定，應依區域計畫法第15

條、第21條規定裁處。系爭土地經民眾陳情有違規情事，經被告所屬環保局於110年9月15日現場勘查後，以110年10月5日投環局稽字第1100020434號函檢送環保局所填「南投縣土地違反使用管制案件審查表」、稽查照片、土地謄本等件，以現場稽查系爭土地現址堆置並回填土石，請被告所屬農業處依權責辦理，經農業處依據環保局之稽查照片認定系爭農地填土中參雜石塊、磚頭，且填土後農地高度比鄰旁水溝還高，倘大雨沖刷土石恐造成水溝堵塞，再經比對2014年、2021年街景圖，確有回填土石事實，認定不符農業使用，並填具「南投縣土地違反使用管制案件審查表」，將相關資料移請被告所屬地政處續處，有農業處110年10月5日簽及審查表、環保局110年10月5日函文及審查表、稽查照片、系爭土地2014年、2021年街景圖等附卷可稽(本院卷第171-185頁、第389-393頁)，故系爭農地填土中參雜石塊、磚頭，且填土高度比鄰旁水溝還高，堪予認定。

㈣原告對於有填土乙事並不爭執，惟主張因系爭農地地勢低窪僅有一個小排水孔洩水，導致田區雨水無法正常宣洩排水造成長期淹水，致農作物根系腐敗枯死，原種植檳榔樹出租他人收成，每月租金由4萬降至2萬元，填土行為實為改善農作環境。被告對於以填土改善農地未訂有自治規章可供依循，但能依稱農委會109年8月13日農企字第1090231984號函所訂「填土審認原則」為依據，其所填土方，業經環保局110年9月15日現場稽查後認未發現廢棄物，未以廢棄物清理法處分，而移由農業處處理，即認非屬建築剩餘土石方之廢棄物，原告也立即於10月22日種植桂花樹，已為農業使用，符合「農地農用認定辦法」第5條之規定，並無變更管制規則所容許使用項目，依臺北高等行政法院105年度簡上字第165號判決意旨，非屬區域計畫法第15條第1項之範疇。至於填土高度雖高於鄰地，但已於行間設置4條排水溝，且覆蓋塑膠布抑草蓆防止土石逸散及溢流等水土保持維護措施，無安全疑慮等語，經查：

1. 依被告109年10月27日府農務字第1090248849號函所載：「二、依平均地權條例施行細則第11條規定：『本條例所稱改良土地，指左列各款而言。一、建築基地改良：包括整平或填挖基地、水土保持、埋設管道、修築駁嵌、開挖水溝、舖築道路等。二、農地改良：包括耕地整理、水土保持、土壤改良及修築農路、灌溉、排水、防風、防砂、堤防等設施。三、其他用地開發所為之土地改良。』……四、上述平均地權條例施行細則第11條規定之農地改良尚無以填土方式辦理，依目前縣內填土情形多為農地違規使用，經詢鄰近彰化縣及台中市政府也無受理農地改良填土業務，且台中市對於營建廢棄土方稽查管制嚴格，多有不肖業者趁機偷運至本縣填入農田，嚴重影響農業生產環境及破壞農地，故縣內應加強防堵外來營建廢棄土方流入農田，以保護良田及耕種環境。五、上開農地改良業務請依說明三辦理，且如說明四農地改良無以填土方式作業之適用，倘有民眾洽詢農地改良業務，請貴所予以協助輔導說明辦理方式。」(本院卷第77-78頁)，而原告於審理中復自承：當初有打電話去縣政府，他們說現在不受理填土的申請，所以沒辦法申請等語（本院卷第419頁），則原告顯然知悉其行為時南投縣境內係無以填土進行農地改良之方式，況且平均地權條例施行細則第11條所定農地改良中之「土壤改良」尚可向農業改良場諮詢，並不等同於填土乙途，原告明知南投縣境內農地不得以填土方式為之，卻仍於110年7月25日與訴外人簽立農地整地填土契約書，並由訴外人填土施作至110年10月間完成（本院卷第57、423頁），其填土行為並非屬「非都市土地使用管制規則」第6條附表一使用地類別「農牧用地」之容許使用項目、許可使用細目，自屬違反管制使用土地甚明。
2. 又原告主張與訴外人陳建和所訂「農地整地填土契約書」第4條、第5條、第6條，已要求施作人不得違法埋填廢棄物、須有60公分土肉，並訂罰則防止違規作業，陳建和另委託維利工程行施作，該工程行登記營業項目有「營建剩餘土石方

資源處理業」、「園藝服務業」，應有能力提供利於作物之土壤及來自合法業者，原告已盡注意義務等節，惟查，依原告所援引農委會109年8月13日農企字第1090231984號函所訂「填土審認原則」(本院卷第55-56頁)係以：「二、基於土壤為天然化育形成，農耕行為應以適地適種為原則，故為確保農業生產環境，並避免地下水或土壤污染，查本會歷年函釋農業用地填土之來源應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，直轄市、縣(市)政府應就行為人之使用目的與手段，考量當地客觀環境條件等因素，綜合判斷是否需利用外來土壤予以改良，倘非依上開規定辦理農地改良或回填無法認定來源之物質，即違反區域計畫法及都市計畫法等土地使用管制規定，應依法予以裁處。又部分直轄市、縣(市)政府為執行上開審認作業，並訂有相關填土管制規則或農地改良作業要點等自治規定；經查貴府（即宜蘭縣政府）亦訂定『宜蘭縣農業用地申請客土改良審查辦法』，明定得申請填土之條件、須檢附種植計畫、合法料源證明文件等規定，併予敘明。三、綜上，農地上倘有改良或填土之必要，並非由土地所有權人任意作為，貴府亦有審查許可程序，針對土方須提具合法料源證明文件，爰是否來自合法土資場等處所，自可據以判斷。至如擬進一步確認填入之外來土質，是否屬適合地區種植農作物之土壤，建議可洽詢各地方農業試驗及改良場所協助。另，本會前就營建剩餘土石方、爐石(爐渣)，其不得作為農業用地填土來源已於108年5月30日農企字第1080219209號、104年3月23日農企字第1040209517號等函釋(詳如附件），併供參考。」、農委會108年5月30日農企字第1080219209號函亦以「二、有關農業用地之填土，本會歷年函釋應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，即均不得回填於農業用地上。倘有農業用地未符合上開原則，屬土地違規使用事件，直轄市、縣（市）政府應依區域計畫法或都市計

畫法規定裁處，先予敘明。三、依行政院環境保護署前開號函釋意旨，營建剩餘土石方依『營建剩餘土石方處理方案』縱為有用資源，如未依該處理方案及相關規定處理而『隨意棄置』，『致污染環境』者，則形成一般廢棄物，應依涉及廢棄物清理法（以下簡稱廢清法）第27條第2款規定查處。是以，農業用地已明示不得填放營建剩餘土石，倘有填放者，屬未依規定處理而隨意棄置等情形，依前開環保署函釋形成一般廢棄物，因涉及違反廢清法規定，應移請環保主管機關依法查處。」可見農委會多年來一再強調農業用地填土之來源應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，無論各縣市政府是否訂有填土管制規則或農地改良作業要點等自治規定，且違反上開規定或回填無法認定來源之物質即屬違反土地使用管制規定，顯然農地填土所使用之土壤性質、合法來源等，係填土行為所應考量的重要之點。

3. 但原告卻於本院準備程序陳稱：填土契約書沒有談填土材料費用，只說要負擔怪手費用，伊要求填土高達60公分以上可種植的土壤，下面他填什麼伊沒管，只要求下面填滿後，要再填60公分以上可種植的土壤，原本填土的期限定這麼久（即110年7月25日至111年1月31日止），是因為承攬人說還要去找土，承攬人沒說過土哪裡來，施作工程大概10月份完成等語（本院卷第423頁），且就本件填土的起因則稱：仲介與承攬人一起找伊，說是隔壁廖宜進的土地要填土，問伊要不要一起填等語（本院卷第418頁），可知原告並非因系爭土地有填土必要而主動尋覓填土施作者，而主動來談之承攬人簽立長達6個月之填土施作期間係因「還要找土」，另原告所稱同時填土的隔壁廖宜進所有同段678地號土地，於被告農業處農務發展科111年10月20日會勘時，已見雜草叢生（本院卷第428頁），顯非為改良農地種植環境而為填土，本件之填土難以排除可能如被告109年9月30日函文說明四所載廢土流入農田之情事（本院卷第327頁），原告復未

能提出填土材料係適於農作之土壤合法來源，無以維利工程行之營業項目遽認土壤有合法來源，況且，原告填土面積達3,116平方公尺，如再計算填土厚度，所須填土材料之數量亦非少量，竟不須負擔購買填土之材料費用，且原告只要求上方填入60公分以上可種植作物之沃土，而不過問下方埋填何物，反面推知沃土下方之埋填物應非適於種植作物之土壤，甚且上方所稱沃土還參有石塊、磚頭，顯與一般農民為改善耕地所為之填土經驗法則有違，原告毫不在意填入系爭土地之土壤性質、來源，即任由訴外人施作填土，難認有盡其注意義務，且綜合原告行為時明知南投縣境內農地不得填土卻仍為之，其主觀上具違反土地使用管制之故意甚明。

4. 至原告主張系爭農地因地勢低窪，僅有一個小排水孔洩水，導致田區雨水無法正常宣洩排水造成長期淹水，因而填土增高系爭土地乙節，惟於本案訴訟卻主張系爭土地屬旱地，前後緊鄰旱排，足以獨立宣洩雨水云云，查原告在填土增高系爭土地後，並未進行任何排水孔改善，系爭土地在填土前、後，均以相同之排水孔洩水，系爭土地究有無因僅有一個小排水孔而無法宣洩雨水之情事，原告之主張顯有矛盾。況且，農地改良亦得透過修築排水設施為之，原告得向被告農業處或現地水溝管理單位第三河川局請求協助改善，以求解決農地淹水問題，惟原告僅表示若改善了留太多孔，大排的水可能淹進來，未必能改善等語(本院卷第419頁)，而未曾就排水問題向相關單位請求協助改善，且原告並未提出系爭土地有長期積水之相關證據為憑，被告於準備程序時也表示「有些農民說他們種植得還好，他們的地沒有面臨積水」、「有下雨的時候，我有去現場看過，但沒有淹水，原告的地已經填好，旁邊的土地沒有淹水」、「淹水的訊息只有行為陳述意見時提出」等(本院卷第421頁)，是系爭土地是否有長期積水之事實，而有填土改善耕地之必要等情事，已非無疑。原告主張係因系爭土地長期積水而填土等節，難認可採。

5.再參原告填土高度不僅高於水泥牆，經被告於本案訴訟中111年10月20日、27日現場測量，系爭土地現況與邊溝高度差約50-60公分，與未填土之鄰地相差約90公分(本院卷第425-430頁)，倘大雨沖刷土石恐造成水溝堵塞，即使原告嗣後於系爭土地內設4條排水溝及覆蓋抑草席，然倘有原告所稱積水問題，則其墊高土壤高於鄰地達90公分不僅不合常情，也可能造成週邊土地必須承擔系爭土地之水量。是原告上揭所述，並無可採。另原告稱其現地業依「對地綠色環境給付計畫」規定「恢復生產」，經南投市公所審認為實際種植，領取獎勵金等語，並提出甲證20為憑，惟查，甲證20係原告於110年3月10日提出申報書，系爭土地之耕作措施記載「檳榔」，然原告嗣於110年7月25日與第三人簽約填土契約書，並自承系爭土地上原有之檳榔樹已砍除並為填土（本院卷第65頁），原告亦稱嗣後填土後種植桂花樹迄今，顯然關於系爭土地之耕作措施並非如申報書所載，且甲證20所載耕地除系爭土地坐落南投市之外，其餘3筆耕地位於名間鄉，而原告所稱獎勵金係入帳原告設於名間鄉農會之存款帳戶(本院卷第101、102頁)，應係南投縣名間鄉公所核發獎勵金，並非南投市公所核發，且係原告110年3月10日申請系爭土地種植檳榔之補助，並非填土後所種植之桂花樹，是原告上揭所述，亦無可採。

6.再查系爭土地所填土方，由被告所屬環保局110年9月15日現場稽查照片，可見填土中參雜石塊、磚頭，非屬適合種植農作物之土壤，亦有影響農業安全生產環境之虞，爰不得作為回填農業用地之材料，然環保局並未認定該填土為營建剩餘土石方而依廢清法規定裁處，乃以110年10月5日投環局稽字第1100020434號函送環境稽查工作紀錄移請被告所屬農業處依權責辦理等節，此僅能說明系爭填土並未發現廢棄物，而無須以廢清法予以裁處，惟堆置之土壤得否作為種植農作物之填土，仍須經主管機關農業處之認定。故原告主張環保局現場稽查後認未發現廢棄物無以廢棄物清理法處分，而移由

農業處處理，即認非屬建築剩餘土石方之廢棄物，農業處復認定為營建剩餘土方為廢棄物，已逾越權事務權限等語，顯有誤解，而無可採。

7. 查臺北高等行政法院105年度簡上字第165號判決固認在系爭土地上所堆填之土石方，倘若已實際供「農作使用」，且無農地農用認定辦法第5條所規定之不得認定農業使用情形，即難謂非供農作使用，倘若系爭土地所堆置之土石方，並非屬營建剩餘土石方，且確係供「農作使用」，則依前揭使用管制規則第6條第3項之附表一之規定及說明，自可免經申請許可使用等情。惟細繹上開判決所指堆填之土石方確係供「農作使用」乙點，則仍應以所填土石方係適於種植農作物之土壤為前提，然本件系爭土地所填土方含有石塊、磚頭等，已不符上揭農作使用之情事，業如前述，再者，系爭土地所填上方沃土以下究竟埋填何物、物質來源等，原告均稱不知道，難認屬適於種植作物之土壤，自非僅以嗣後所種植之桂花樹即可認定其有恢復供農作使用。況且，農委會一再強調農業用地填土之來源應為適合種植農作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建剩餘土石方或其他有害物質等，故即使所填材料為砂、石、磚、瓦、混凝土或其他有害物質，非屬「營建剩餘土石方」，然因該等物質仍不利於農作物生長，亦與填土改善耕地之目的相違，即使嗣後雖供「農作使用」，然長期以觀，對於作物之生長危害、地下水或土壤之污染，仍難以預料，任意堆填未具合法來源、不明是否適於種植之土壤等填土行為，仍應認屬違反管制使用土地。

㈤依區域計畫法為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利所制定之立法目的（見該法第1條規定），同法第21條第1項有關違反該法第15條第1項管制使用土地者，應由該管縣（市）政府處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原

狀；其中「拆除地上物恢復原狀」部分，且係著重於「恢復原狀」而非只限定拆除地上物之一種狀況，否則即無法達區域計畫法之上述立法目的，此參同法條第2項於行為人未遵期恢復原狀之情形另規定：「強制拆除或『採取其他恢復原狀之措施』」益明。查被告認定原告於系爭土地回填之土方，不符農業使用，違反區域計畫法第15條第1項、管制規則第6條第3項及附表一規定，違規面積約3116.44平方公尺，爰依區域計畫法第21條規定及裁量基準第2點及附表規定，以原處分裁罰最低罰鍰6萬元，及命於文到3個月恢復原狀符合農牧用地容許使用項(細)目及其附帶條件規定，或依相關規定申請合法使用，並無違誤。是原告主張「恢復原狀」之定義，中央部會有不同見解，而系爭土地並無地上物，原告已種植桂花樹即已恢復原狀，被告要求將新填入土方須辦理移除，已有違法云云，並無可採。

㈥綜上，原處分並無違誤，訴願決定予以維持，核無不合。原告訴請撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

㈦本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，併予敘明。

六、結論：原告之訴無理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　22　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉錫賢

法　官　林靜雯

法　官　楊蕙芬

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴

者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　111　　年　　12　　月　　22　　日

書記官　林昱妏